

MENGAGAS PERUBAHAN KELIMA UNDANG-UNDANG DASAR 1945

Marwan Maas¹

ABSTRAK

Pentingnya perubahan kelima karena sejak awal para pendiri negara (founding fathers) secara eksplisit sudah menyatakan bahwa UUD 1945 adalah konstitusi yang bersifat sementara. Untuk itu, disiapkan Pasal 37 sebagai instrumen untuk melakukan perubahan sesuai dengan kondisi bangsa. Perubahan kelima UUD 1945 penting dilakukan, bukan hanya pada masih samar-samarnya penguatan sistem pemerintahan presidensial, tetapi juga adanya persoalan elementer pada pembentukan legislasi yang menyimpang dari sistem bikameral dan masih rancunya hubungan pemerintah pusat dan pemerintah daerah.

Kata Kunci : Menggagas-Perubahan Komprehensif-Undang-Undang Dasar 1945

A. PENDAHULUAN

Indonesia sebagai satu bangsa, memiliki hukum dasar yang disebut Undang-Undang Dasar 1945 (UUD 1945) yang disusun oleh para pendiri negara (*founding fathers*). UUD 1945 sudah empat kali mengalami perubahan (amandemen) yang dilakukan oleh Majelis Permusyawaratan Rakyat (MPR), tetapi banyak pengamat menilai hasil perubahan belum sepenuhnya menjamin penyelenggaraan ketatanegaraan yang lebih baik, karena belum lengkap dan sistematis sebagai satu hukum dasar yang komprehensif.

“Lengkap” berarti konstitusi itu mampu mengakomodir dan melindungi hak-hak fundamental rakyat, mengatur secara

jelas dan tegas fungsi serta kewenangan para penyelenggara negara (eksekutif, legislatif, dan yudikatif), serta tidak mengandung kepentingan kelompok tertentu. Sedangkan, “sistematis” mengandung arti, bahwa konstitusi harus memiliki paradigma yang jelas, serta rumusan pasal-pasal yang disusun secara runtut yang tidak saling bertentangan satu dengan yang lain, sehingga tidak menimbulkan multi-tafsir yang dapat memicu persoalan di kemudian hari.

Begitu fleksibelnya beberapa pasal UUD 1945 asli, sehingga penguasa Orde Lama dan Orde Baru begitu bebas menafsirkan sesuai dengan kepentingan kekua-

¹ Guru Besar Ilmu Hukum Universitas 45 Makassar

saannya. Bahkan, Soeharto mempersonifikasikan dirinya dengan UUD 1945, sehingga bila ada yang mengeritik kebijakannya, dianggap menentang Pancasila dan UUD 1945 yang harus ditumpas.

Sebagai perbandingan, Amerika Serikat sampai tahun 1971 sudah melakukan dua puluh enam kali perubahan (amandemen), sebagai refleksi dari keinginan menyusun konstitusi yang lengkap dan sistematis. Konstitusi Amerika yang dibuat pada tahun 1787, meskipun merdeka sejak tanggal 4 Juli 1776, tetapi baru sebelas tahun kemudian terpikirkan untuk membuat konstitusi yang lengkap dan sistematis. Bahkan, sepuluh amandemen pertama merupakan amandemen khusus tentang hak asasi manusia (HAM).

Bandingkan dengan UUD 1945 yang baru empat kali dilakukan perubahan. **Perubahan pertama** disahkan pada tanggal 19 Oktober 1999 (ST-MPR 1999); **perubahan kedua** disahkan tanggal 18 Agustus 2000 (ST-MPR 2000); **perubahan ketiga** disahkan tanggal 9 November 2001 (ST-MPR 2001); dan **perubahan keempat** disahkan pada tanggal 10 Agustus 2002 (ST-MPR 2002). Dari empat kali perubahan, UUD 1945 terdiri atas: 20 Bab, 62 Pasal, 192 ayat, 3 Pasal Aturan Tambahan, dan 2 Pasal Aturan Peralihan, tetapi tidak ada lagi "penjelasan" pasal.

Perubahan UUD 1945 merupakan keniscayaan sebagai salah satu agenda reformasi untuk keluar dari krisis politik,

krisis hukum, krisis ekonomi, dan krisis moral. Empat kali memang telah memberikan berbagai perubahan yang amat mendasar dalam kehidupan ketatanegaraan Indonesia. Namun, hasil perubahan juga menyimpan berbagai kelemahan lantaran paradigma yang dibangun belum dapat dijadikan acuan dasar dalam mengefektifkan pemerintahan secara baik. Hasil amandemen belum mampu menjelaskan dan menjanjikan secara signifikan terhadap konstruksi nilai dan bangunan kenegaraan yang hendak dibangun.

Salah satu yang banyak dikritisi berbagai kalangan adalah begitu kuatnya peran legislatif (DPR) dibandingkan eksekutif, sementara Dewan Perwakilan Daerah (DPD) sama sekali tidak dilibatkan dalam membentuk undang-undang (UU). Pasal 20 Ayat (1) UUD 1945 menegaskan: "Dewan Perwakilan Rakyat memegang kekuasaan membentuk undang-undang". Sementara kewenangan DPD menurut Pasal 22D UUD 1945 adalah:

- (1) Dewan Perwakilan Daerah dapat mengajukan kepada Dewan Perwakilan Rakyat rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah, hubungan pusat dan daerah, pembentukan dan pemekaran serta penggabungan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta yang berkaitan dengan perimbangan keuangan pusat dan daerah.

(2) Dewan Perwakilan Daerah ikut membahas rancangan undang-undang yang berkaitan dengan otonomi daerah; hubungan pusat dan daerah; pembentukan, pemekaran, dan penggabungan daerah; pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; serta memberikan pertimbangan kepada Dewan Perwakilan Rakyat atas rancangan undang-undang anggaran pendapatan dan belanja negara dan rancangan undang-undang yang berkaitan dengan pajak, pendidikan, dan agama.

(3) Dewan Perwakilan Daerah dapat melakukan pengawasan atas pelaksanaan undang-undang mengenai otonomi daerah, pembentukan, pemekaran dan penggabungan daerah, hubungan pusat dan daerah, pengelolaan sumber daya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, pelaksanaan anggaran pendapatan dan belanja negara, pajak, pendidikan dan agama serta menyampaikan hasil pengawasannya itu kepada Dewan Perwakilan Rakyat sebagai bahan pertimbangan untuk ditindaklanjuti.

B. PERUBAHAN KOMPREHENSIF

1. Tiga Isu Sentral Perubahan

Ada tiga isu sentral usul perubahan

kelima UUD 1945 yang digagas oleh DPD, yang tentu saja cukup substansial dan perlu dielaborasi, yaitu:

1) Memperkuat Sistem Presidensial

Penguatan sistem presidensial pada hakikatnya bukan memperkuat kedudukan presiden, melainkan sistem pemerintahannya yang perlu diperkuat. Aspek yang perlu diapresiasi dan diperkuat dalam sistem presidensial (sebagaimana dikaji dari aspek teori dan realitas dari berbagai negara), adalah:

a. Presiden/Wakil Presiden (termasuk parlemen atau DPR) dipilih langsung oleh rakyat (Pasal 6A Ayat 1 UUD 1945). Dengan demikian, dalam sistem pemerintahan presidensial, terjadi dua kali pemilihan umum (pemilu), yaitu pemilu presiden dan pemilu anggota parlemen (legislatif), sedangkan dalam sistem pemerintahan parlementer, hanya satu kali pemilu yaitu pemilu anggota parlemen, kemudian parlemenlah yang membentuk pemerintahan. Sebagai contoh di Inggris, seseorang hanya bisa diangkat eksekutif (perdana menteri, menteri, atau deputi menteri) apabila dia terpilih menjadi anggota parlemen (DPR atau Senat /DPD), dan tetap berfungsi sekaligus sebagai anggota parlemen.

- b. Presiden tidak boleh dijatuhkan (diberhentikan) dalam masa jabatannya karena aspek politis (atas kebijakan presiden yang dinilai salah), tetapi harus dengan aspek yuridis yaitu melakukan pelanggaran hukum (penghinaan terhadap negara, korupsi, penyuapan, tindak pidana berat lainnya, atau perbuatan tercela, serta terbukti tidak lagi memenuhi syarat sebagai presiden / wakil presiden). Hal ini sudah diatur dalam Pasal 7A UUD 1945.
- c. Ada distribusi (pemisahan) kekuasaan, sedangkan dalam sistem pemerintahan parlementer tidak ada distribusi kekuasaan yang jelas. Kekuasaan legislati sepenuhnya pada parlemen, meski presiden tetap dapat mengajukan Rancangan Undang-Undang (RUU) kepada parlemen (DPR dan DPD/Senat). Presiden tidak ikut membahas RUU, tetapi presiden memiliki hak menolak (hak veto) terhadap RUU yang disepakati parlemen (DPR dan DPD/Senat sebagai dua kamar).

Namun, UUD 1945 menganut "pembagian kekuasaan" sebagaimana ditegaskan dalam Pasal 20 Ayat (2) UUD 1945 bahwa: "Setiap RUU dibahas oleh DPR

dan Presiden untuk mendapatkan persetujuan bersama". Ketentuan inilah yang membuat rancu penguatan sistem presidensial, karena meskipun kekuasaan membentuk UU ada pada DPR (Pasal 20 Ayat 1 UUD 1945), tetapi presiden tetap diberi kekuasaan untuk membahas RUU bersama DPR.

Aspek inilah yang perlu diapresiasi dalam perubahan kelima UUD 1945, kalau Indonesia memang konsisten menganut sistem pemerintahan presidensial dengan menempatkan DPD sejajar dengan DPR sebagai pembentuk UU dalam dua kamar (*bicameral system*).

- d. Fokus kekuasaan eksekutif (pemerintahan) ada pada presiden, tetapi presiden dalam menyelenggarakan pemerintahan tetap diawasi oleh parlemen, serta ada *checks and balances* yang jelas dalam penyelenggaraan pemerintahan.
- e. Masa jabatan presiden yang tetap (*fixed terms*) yang diatur dalam Pasal 7 UUD 1945, serta presiden sekaligus berkedudukan sebagai kepala pemerintahan (*chief executive*) dan kepala negara (*head of state*). Sementara dalam sistem

parlementer, kepala pemerintah dan kepala negara dipegang oleh orang yang berbeda, misalnya kepala pemerintahan dipegang oleh Perdana Menteri dan kepala negara dipegang oleh raja/ratu atau sebutan lainnya.

- f. Presiden (baik selaku kepala negara, maupun kepala pemerintahan) tidak dapat membekukan atau membubarkan DPR (Pasal 7C UUD 1945). Para menteri (anggota kabinet) diangkat/diberhentikan oleh presiden, dan tentu saja bertanggung jawab secara penuh kepada presiden. (Pasal 17 Ayat 2 UUD 1945). Sementara dalam sistem parlementer, Perdana Menteri (eksekutif) selaku kepala pemerintahan dan anggota kabinet diangkat dan diberhentikan oleh parlemen dan memiliki hak menyatakan mosi tidak percaya kepada kepala pemerintahan..

2) Memperkuat Lembaga Perwakilan

Untuk memperkuat Lembaga Perwakilan, maka MPR harus didesain yang terdiri atas DPR dan DPD sebagai lembaga negara, bukan terdiri atas Anggota DPR dan Anggota DPD. Hal sangat substansial, terutama dalam pengambilan keputusan bersama yang harus dilihat pada eksistensi

lembaga bukan pada jumlah anggota sehingga tercipta keseimbangan dalam dua kamar legislasi.

Kewenangan DPD dalam Pasal 22D UUD 1945 yang berkaitan legislasi, hanya sekadar mengajukan RUU kepada DPR berkaitan dengan otonomi daerah (otoda), hubungan pusat dengan daerah, pembentukan / pemekaran / penggabungan daerah, pengelolaan sumberdaya alam dan sumber daya ekonomi lainnya, serta perimbangan keuangan pusat dan daerah; tentu perlu diperkuat dengan prinsip kesetaraan dalam dua kamar. Meskipun DPD ikut membahas RUU tersebut (termasuk diberi kewenangan pengawasan terhadap pelaksanaan UU yang berkaitan dengan otoda dan seterusnya), tetapi pemberian kewenangan tersebut hanya separuh hati, karena DPD tidak ikut menentukan pembentukan (penetapan) RUU sebagai rohnya kekuasaan legislasi.

Penguatan DPD bukan hanya pada "fungsinya" sebagai penyeimbang karena dipilih langsung oleh rakyat, sama dengan anggota DPR, tetapi juga pada penguatan "struktural" terutama yang berkaitan dengan proteksi personal (anggota) DPD berupa hak imunitas anggota DPD yang saat ini hanya diatur di tingkat UU diangkat ke tingkat konstitusi (UUD 1945). Eksistensi sistem kamar (baik unicameral maupun bikameral) dalam lembaga perwakilan rakyat, efektivitasnya ditentukan oleh "perimbangan kewenangan" antar kamar dalam pelaksanaan fungsi parlemen, seperti

fungsi legislasi, fungsi anggaran, dan fungsi pengawasan (termasuk fungsi representasi dan rekrutmen jabatan politik). Dari semua fungsi itu, perimbangan terhadap fungsi legislasilah yang menjadi faktor sentral dalam penguatan mekanisme lembaga perwakilan rakyat, bahkan sebagai implementasi dari mekanisme *checks and balances* antar kamar.

Mekanisme penguatan peran DPD dalam perubahan kelima UUD 1945 didesain dalam dua kamar terhadap pengusulan, pembahasan, dan penetapan RUU menjadi UU, yang dapat dilihat sebagai berikut:

- a. DPR dan DPD (termasuk presiden dapat mengajukan RUU kepada DPR atau kepada DPD) mengajukan RUU. RUU dari DPR diajukan kepada DPD, begitu pula sebaliknya, untuk dibahas dan disetujui, mengusulkan perubahan, atau bahkan menolak RUU yang diajukan itu.
- b. Jika RUU disetujui oleh DPR atau DPD (secara bersama), maka RUU tersebut disampaikan kepada presiden untuk disahkan menjadi UU.
- c. Apabila DPR atau DPD mengusulkan adanya perubahan dalam RUU yang diajukan itu, DPR dan DPD membentuk "Panitia Bersama" untuk membahasnya. Sebaliknya, jika

RUU ditolak oleh DPR atau DPD, RUU bersangkutan tidak dapat diajukan kembali dalam masa persidangan saat itu.

- d. Presiden dapat menolak mengesahkan (hak veto) RUU yang telah disetujui oleh DPR dan DPD. Namun, RUU yang ditolak presiden, sah menjadi UU jika disetujui oleh sekurang-kurangnya 2/3 anggota DPR dan 2/3 anggota DPD dengan menentukan batas waktunya untuk disahkan. Berdasarkan Pasal 20 Ayat (5) UUD 1945, batas waktu RUU yang tidak disahkan oleh presiden menjadi UU adalah tiga puluh hari.

3) Memperkuat Otonomi Daerah

Konsep otonomi daerah (otoda) dan pola pemerintahan di daerah secara konsisten mengikuti perkembangan teori, terutama pada hubungan antara pemerintah pusat dan pemerintah daerah. Dalam konteks bentuk negara, ada yang disebut Negara Kesatuan dan Negara Federal. Dalam desain Negara Kesatuan, dibentuk dan dibagi ke dalam beberapa daerah, sehingga pola kekuasaan negara pada hakikatnya berada pada pemerintah pusat, kemudian kekuasaan itu dibagi ke daerah. Pasal 18 Ayat (1) UUD 1945 ditegaskan: "*Negara Kesatuan Republik Indonesia dibagi atas daerah-daerah provinsi dan daerah provinsi itu dibagi atas*

kabupaten dan kota, yang tiap-tiap provinsi, kabupaten, dan kota itu mempunyai pemerintahan daerah, yang diatur dengan undang-undang". Sedangkan dalam Negara Federal, seperti Amerika Serikat, pola kekuasaan diinisiasi oleh daerah-daerah atau Negara Bagian untuk kemudian membentuk negara. Dengan demikian, hakikat kekuasaan negara berasal dari daerah, yang kemudian diserahkan kepada Negara Federal (pusat).

Pasca pemerintahan Orde Baru, rakyat menggugat keberadaan "sentralisasi kekuasaan" dan menghendaki pola "desentralisasi kekuasaan atau otonomi daerah". Dasar otonomi daerah ditegaskan dalam Pasal 18 Ayat (2) UUD 1945 bahwa: "*Pemerintahan daerah provinsi, daerah kabupaten, dan kota mengatur dan mengurus sendiri urusan pemerintahan menurut asas otonomi dan tugas pembantuan*". Di berbagai negara, tuntutan serupa juga terjadi dan merupakan tren pola pemerintahan yang diharapkan mendekatkan pemerintahan dengan rakyat. Dapat dilihat pada empat negara besar di Amerika Latin (Brasil, Argentina, Kolombia, dan Chile) yang juga melakukan reformasi dengan memberikan sebagian kekuasaan pemerintah pusat ke pemerintah daerah atau model desentralisasi dengan berbagai variannya.

Secara teoretis (Rondinelli dan Cheema, 1983) didesain beberapa model desentralisasi, sebagai berikut:

- a. Dekonsentrasi, yaitu suatu pola distribusi wewenang administrasi dalam struktur pemerintahan.
- b. Delegasi, yaitu apa pendelegasian otoritas manajemen dan pengambilan keputusan atas fungsi-fungsi tertentu yang diberikan kepada organisasi-organisasi yang secara langsung tidak di bawah kontrol pemerintah.
- c. Devolusi, yaitu menyerahkan fungsi dan otoritas dari pemerintah pusat ke pemerintah daerah.
- d. Privatisasi, yaitu menyerahkan beberapa otoritas dalam perencanaan dan tanggung jawab administrasi tertentu kepada organisasi swasta.

Keempat model desentralisasi di atas, pada dasarnya memayungi pengertian pelaksanaan desentralisasi dalam bentuk otonomi dan tugas pembantuan. Hanya saja, satu aspek yang perlu diapresiasi dan dipertahankan adalah kalimat "otonomi" yang akan menggairahkan penguatan daerah. Sedangkan kata "desentralisasi" merupakan payung dari berbagai variannya yang boleh jadi sebagai upaya mengurangi model sentralisasi. Untuk memperkuat otonomi daerah dalam perubahan kelima UUD 1945, beberapa substansi perlu diapresiasi, yaitu:

a. Hubungan Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah

Pengertian Pemerintahan Daerah menurut Pasal 1 butir-2 UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah adalah: *“penyelenggaraan urusan pemerin tahan oleh Pemerintah Daerah dan DPRD menurut asas otonomi dan tugas pembantuan dengan prinsip otonomi seluas-luasnya dalam sistem dan prinsip NKRI sebagaimana dimaksud dalam UUD Negara Republik Indonesia Tahun 1945”*. Sedangkan pengertian Pemerintah Daerah (Pasal 1 butir-3 UU Nomor 32 Tahun 2004) adalah: *“Gubernur, Bupati, atau Walikota, dan perangkat daerah sebagai unsur penyelenggara pemerintahan daerah”*.

Pola hubungan antara Pemerintah Pusat dan Pemerintah Daerah merupakan aspek penting yang harus diatur dalam konsep Negara Kesatuan. Pelaksanaan wewenang yang bersumber dari kedaulatan negara, bukan hanya berada pada ranah kewenangan Pemerintah Pusat saja, tetapi juga pada Pemerintah Daerah. Terutama pada aspek pembagian keuangan, pemanfaatan sumber daya alam, dan berbagai hal lainnya yang harus dikembalikan kepada rakyat sebagai pemilik

kedaulatan sesungguhnya. Apalagi, pemanfaatan berbagai aspek penting tersebut membutuhkan peranserta, bukan hanya dari Pemerintah Pusat, tetapi juga membutuhkan peran rakyat melalui perwakilan daerah (legislatif daerah).

Dalam desain perubahan konstitusi ke depan, ada dua pola hubungan yang perlu lebih diperkuat yaitu: (1) pola hubungan antara pusat dan provinsi; (2) pola hubungan antara provinsi dan kabupaten/kota. Dengan demikian, pusat hanya berhubungan dengan provinsi secara langsung, sedangkan hubungan pusat ke daerah adalah hubungan secara tidak langsung atau hubungan bertingkat, yaitu harus melalui provinsi. Pola hubungan yang bertingkat ini diharapkan akan mewujudkan efektivitas berjalannya roda unit-unit pemerintahan dalam Negara Kesatuan Republik Indonesia (NKRI).

b. Pemerintahan Daerah dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah

Pada hakikatnya, demokrasi yang berakar pada rakyat di daerah akan memperkuat pemerintahan daerah, yang tentu saja tetap membutuhkan sentuhan reformasi. Kendati secara teoretik Pemerintahan Daerah merupakan perpanjangan tangan dari Pemerintah Pusat, tetapi tidak berarti Pemerintah Daerah sebagai

perpaduan unsur antara Pemerintah Daerah (eksekutif daerah) dan Dewan Perwakilan Rakyat Daerah (DPRD). Hakikatnya, Pemerintah Daerah tetap diposisikan dalam rumpun eksekutif, yang tentu saja menjadi rentang kendali Pemerintah Pusat. Sedangkan, DPRD menjadi lembaga legislatif daerah yang tidak punya hubungan pertanggung jawaban dengan Pemerintah Pusat.

DPRD harus diberikan posisinya sebagai pelaksana fungsi legislasi, anggaran, dan pengawasan di daerah. Pola pelaksanaan fungsi legislasinya adalah menyusun dan menetapkan Peraturan Daerah (Perda), fungsi anggaran menyusun anggaran daerah, dan pengawasannya adalah mengawasi pemerintah daerah. Ketiga fungsi ideal lembaga representasi rakyat (DPRD) ini akan sulit berjalan secara ideal, jika diposisikan sebagai “unsur penye-lenggara pemerintahan daerah” (Pasal 19 Ayat 2 UUD Nomor 32 Tahun 2004) yang memiliki pola hubungan pertanggungjawaban dengan Pemerintah Pusat.

c. Proses Legislasi Daerah

Penguatan legislatif daerah dalam ranah legislatif yang kuat, tentu saja akan berimplikasi langsung pada proses penyusunan legislasi di daerah. Pola penyusunan legislasi daerah haruslah sejalan dengan pola legislasi di pusat. Aspek yang penting

diapresiasi adalah mendamaikan kepentingan Pemerintah Pusat dengan kepentingan Pemerintah Daerah yang terpresentasi melalui lembaga legislasi daerah. Dalam pelaksanaannya, harus dapat menghindari kemungkinan *deadlock* ketika proses legislasi.

Desain penguatan legislasi daerah, tetap mencontoh pola legislasi di pusat dengan model legislasi presidensial, sehingga eksekutif daerah tidak ikut membahas Rancangan Peraturan Daerah (Ranperda), meski tetap dapat mengajukan Ranperda. Perbedaan yang prinsip dengan proses legislasi di pusat, adalah Kepala Daerah (eksekutif daerah) tidak boleh menolak mengesahkan (hak veto) Ranperda yang telah ditetapkan oleh DPRD, karena kontrol terhadap Perda dapat dilakukan oleh pengadilan melalui Mahkamah Agung (MA) apabila bertentangan dengan peraturan perundang-undangan di atasnya.

d. Pemilihan Kepala Daerah Secara Langsung

Prinsip pemilihan umum Kepala Daerah tetap diperkuat, yaitu dipilih secara langsung oleh rakyat di daerah. Pasal 18 Ayat (4) UUD 1945 menempatkan model pemilihan Kepala Daerah (gubernur, bupati, dan walikota) dengan frasa “dipilih secara demokratis”, yang boleh dimaknai dapat melalui “perwakilan” atau juga

“dipilih secara langsung oleh rakyat”. Dalam Pasal 24 Ayat (5) UU Nomor 32 Tahun 2004 tentang Pemerintahan Daerah, memilih makna “dipilih secara demokratis” dengan “dipilih secara langsung oleh rakyat di daerah bersangkutan”.

Pemilihan secara langsung oleh rakyat harus tetap dipertahankan dan dikonkretkan dalam UUD 1945, sebagai penghargaan tertinggi atas aspirasi daerah untuk memilih kepala daerahnya. Kendati demikian, untuk daerah-daerah khusus dan daerah-daerah istimewa, undang-undang dapat mengatur model pemilihan yang berbeda. Hal ini ditegaskan dalam Pasal 18B Ayat (1) UUD 1945 bahwa: *“Negara mengakui dan menghormati satuan-satuan pemerintahan daerah yang bersifat khusus atau bersifat istimewa yang diatur dengan undang-undang”*.

2. Desain Bikameral yang Efektif

Konsep perubahan komprehensif UUD 1945 telah dibuat dan dibukukan oleh DPD yang tentu saja perlu disosialisasikan kepada rakyat secara luas untuk memperoleh masukan dan aspirasi. Usulan perubahan UUD 1945 diluncurkan DPD pada tanggal 5 Maret 2009 untuk dinilai publik layak-tidaknya perubahan dilakukan. DPD dibantu oleh Tim9-Plus untuk menyusun UUD 1945 secara Komprehensif yang terdiri dari pakar hukum berbagai

perguruan tinggi, dan penulis salah satu dari anggota Tim itu. Sejumlah pakar ekonomi, pertahanan dan keamanan, otonomi daerah, tokoh masyarakat, dan politisi, serta pemerintah daerah turut memberikan masukan.

Usul perubahan (amandemen) sebagai tindaklanjut dari usulan DPD (periode 2004-2009) dilakukan pada Agustus 2007 yang mengalami jalan buntu. Penyebabnya karena syarat krusial dalam Pasal 37 Ayat (1) UUD 1945 tidak dipenuhi, yaitu minimal 1/3 dari jumlah anggota MPR. Jumlah dukungan tidak mencapai batas minimal, yaitu 226 anggota dari total 678 anggota MPR periode 2004-2009. Meski pada awalnya jumlah dukungan cukup signifikan, namun dalam perjalanannya jumlah tersebut terus menyusut akibat anggota fraksi besar di MPR yang berasal dari partai politik ramai-ramai menarik dukungannya, sehingga tidak memenuhi batas minimal untuk dilakukan agenda sidang perubahan. Untuk saat ini jumlah anggota MPR periode 2009-2014 adalah 692 orang, sehingga untuk memenuhi ketentuan minimal 1/3 harus didukung 231 anggota MPR.

Usul perubahan komprehensif bukan hanya mendesain penguatan DPD dalam dua kamar (*bikameral system*) yang efektif, tetapi yang juga amat penting adalah penguatan sistem presidensial, hak asasi manusia, otonomi daerah dan hubungan pemerintah pusat-daerah, pengelolaan sumber daya alam dan ekonomi, serta sistematika UUD 1945 yang sesuai dengan

teori pembentukan konstitusi. Ini menunjukkan, konstitusi negara sebagai hukum dasar tetap butuh perbaikan sejalan dengan kebutuhan dan perkembangan kehidupan berbangsa dan bernegara. Secara teoretis, konstitusi suatu negara tidak bersifat abadi (*immortal constitution*) yang tidak boleh diubah, apalagi Pasal 37 UUD 1945 memungkinkan untuk dilakukan perubahan (Marwan Mas, Jurnal Media Hukum, 2010).

Perubahan UUD 1945 memang tidak gampang, sebab Pasal 37 UUD 1945 menetapkan empat tahap yang mesti dilalui. **Pertama**, usulan diajukan oleh sekurang-kurangnya 1/3 dari jumlah anggota MPR. **Kedua**, usul perubahan diajukan secara tertulis dan ditunjukkan dengan jelas bagian yang akan diubah beserta alasannya. **Ketiga**, sidang harus dihadiri sekurang-kurangnya 2/3 anggota MPR (jumlah anggota MPR saat ini sebanyak 692, terdiri dari 560 anggota DPR dan 132 anggota DPD). **Keempat**, putusan perubahan harus disetujui sekurang-kurangnya lima puluh persen ditambah satu seluruh anggota MPR.

Penarikan dukungan sejumlah anggota MPR atas perintah pimpinan partainya, menandakan betapa lemahnya integritas individu dalam menyikapi harapan publik. Kebebasan individu masih saja dibelenggu partai yang *nota bene* wakil rakyat. Banyak anggota MPR yang berasal dari partai politik yang awalnya memberikan dukungan, tetapi mereka diinstruksikan untuk menarik dukungan oleh partainya.

Ada kesan, mengingkari aspirasi rakyat sudah menjadi makanan sehari-hari wakil kita, terutama jika menyentuh kekuasaan yang dimilikinya. DPR tidak rela jika DPD turut membahas dan menetapkan Rancangan Undang-Undang (RUU) yang berkaitan dengan daerah. Asumsinya amat kentara, tidak ingin kekuasaan di tangan berkurang.

Agenda penting dan krusial dalam perubahan kelima UUD 1945 adalah bagaimana DPD berperan dalam bikameral yang efektif sebagai konsekuensi terbentuknya dua kamar dalam badan legislatif. Selama ini, keberadaan DPD tidak lebih sebagai aksesori demokrasi dalam sistem perwakilan. Jikapun DPR sering menuntut agar DPD bekerja dan berbuat terlebih dahulu barulah menuntut penambahan kewenangan, tentu tidak begitu saja diterima. Apa yang mesti dikerjakan jika hanya sekadar mengusulkan RUU atau memberikan pertimbangan, tetapi tidak turut menentukannya. Apa yang dituntut DPD bukan kepentingan anggota DPD yang ada sekarang, tetapi kepentingan rakyat secara luas yang menghuni daerah otonomi (Marwan Mas, Jurnal Media Hukum, 2010).

Menyetarakan kewenangan DPD dengan DPR, merupakan keniscayaan di tengah kekecewaan rakyat terhadap DPR yang lebih sering mengabaikan aspirasi yang diwakilinya saat membuat regulasi. Partai politik yang mayoritas menghuni anggota MPR tidak membelenggu harapan rakyat,

karena DPD sebagai perwakilan daerah/wilayah (*regional representation*) dapat bekerjasama dengan DPR dalam proses legislasi, anggaran, dan pengawasan. Tidak memadainya kewenangan DPD, membuat kabur mekanisme saling mengimbangi dan mengawasi dalam proses legislasi (*checks and balances*) yang dapat bermuara pada delegitimasi partai politik yang terus melorot kredibilitasnya di mata rakyat.

Tidak dapat dimungkiri adanya kegalauan publik atas peran DPD yang belum maksimal. Korelasi positif dari bikameral yang efektif dengan menguatkan peran DPD agar lebih rasional dan adaptif akan menjembatani kepentingan daerah dengan pusat. DPD akan memberi alternatif solusi terhadap pola penataan sistem politik untuk memperkuat NKRI yang sekaligus menjamin terlaksananya otonomi daerah.

Penguatan konsep NKRI dalam UUD 1945 yang telah diamandemen menurut A. Mukthie Fadjar (Jimly Asshiddiqie, 2007:269) adalah:

Tidak dimaksudkan bersifat sentralistik sebagaimana tersirat dalam Pasal 18 UUD 1945 (baik yang asli maupun sesudah perubahan kedua), yang berarti kita menganut bentuk negara kesatuan dengan asas desentralisasi dan dekonsentrasi, serta tugas pembantuan, atau dengan kata lain menganut asas otonomi pada pemerintahan daerah.

DPD dapat berperan aktif untuk meredam potensi separatis yang

kemungkinan timbul di daerah untuk menuntut pemisahan diri. DPD akan berfungsi sebagai instrumen perekat NKRI sehingga korelasi kepentingan antara pusat-daerah lebih terjamin. Pola penataan negara kesatuan yang diformat dalam otonomi daerah tidak akan bergerak di ruang hampa, karena DPD menjadi jembatan dalam menata sistem politik bersama DPR.

Ketakutan elit partai politik dan kekuasaan bahwa perubahan ulang UUD 1945 hanya memenuhi ambisi DPD, sebetulnya tidak beralasan sama sekali. Apalagi usul perubahan harus sesuai dengan Pasal 37 Ayat (2) UUD 1945 bahwa "*Setiap usul perubahan UUD diajukan secara tertulis dan ditunjukkan secara jelas bagian yang diusulkan untuk diubah beserta alasannya*". Dalam usul perubahan UUD 1945, DPD telah membuat rumusan pasal-pasal perubahan beserta alasannya (*content draft*).

Dalam usulan perubahan, DPD tidak lagi berfungsi sebagai pembahas usulan RUU, tetapi juga berposisi sebagai kamar kedua yang akan mengartikulasikan kepentingan politik daerah pada setiap proses pengambilan keputusan. Presiden diberi "hak veto" terhadap RUU yang disepakati DPR dan DPD, bahkan presiden tetap dapat mengajukan RUU kepada DPR atau DPD. Mendesain perubahan komprehensif UUD 1945 dengan sistem bikameral yang efektif, sebetulnya merupakan keniscayaan di tengah harapan rakyat agar DPD berperan sebagai

penyeimbang dalam sistem pemerintahan presidensial. DPD harus diposisikan sebagai salah satu bagian integral dalam merekatkan NKRI dan proses *checks and balances* yang sehat dalam kehidupan ketatanegaraan Indonesia.

Hampir semua elit kekuasaan tidak membuka ruang yang cukup bagi rakyat untuk mentransformasikan paradigma *checks and balances* dalam hukum dasarnya, dan tidak sensitif terhadap perlunya akuntabilitas publik dalam menciptakan *good governance*. Di era-transisi ini, mustahil kita bisa melakukan reformasi di semua lini kehidupan berbangsa dan bernegara tanpa terlebih dahulu mereformasi UUD 1945 (*constitutional reform*).

Realitas menunjukkan, hasil perubahan (amandemen) UUD 1945 belum memberikan pencerahan yang lebih baik terhadap kehidupan ketatanegaraan ke depan. Hasil perubahan belum mampu menjelaskan dan menjanjikan secara signifikan terhadap konstruksi nilai dan bangunan kenegaraan yang hendak dibangun. Padahal, perubahan konstitusi merupakan sebuah agenda reformasi yang cukup penting untuk keluar dari krisis politik, krisis hukum, krisis ekonomi, dan krisis moral. Rasionalitas demokrasi dan paradigma baru tidak dijadikan acuan dasar dalam melakukan reformasi konstitusi.

Perasaan alergi sebagian besar anggota MPR terhadap paradigma konstitusi baru, sesungguhnya suatu paradoks bila melihat

seluruh hasil amandemen yang sudah tergolong konstitusi baru, karena merombak sebagian besar bangunan ketatanegaraan. Misalnya, amandemen Pasal 1 Ayat (2) UUD 1945 yang mempertegas MPR bukan lagi pemegang penuh kedaulatan rakyat. MPR bukan satu-satunya pelaksana kedaulatan rakyat, karena ada presiden (eksekutif), DPR, DPD, Mahkamah Agung, dan penyelenggara negara yang lain. Kedaulatan rakyat yang selama ini dipegang penuh MPR hanya dikontraskan sementara sebagai bagian yang substansial dari suatu hukum dasar.

C. PENUTUP

Meskipun banyak aspek yang signifikan dalam empat kali perubahan UUD 1945, karena melahirkan sistem ketatanegaraan yang cukup baru, tetapi di sisi lain juga masih ada kelemahan, seperti begitu kuatnya parlemen (DPR) yang terlibat cukup jauh dalam kewenangan administratif eksekutif (presiden). Misalnya, pada pengisian jabatan publik yang harus mendapat pertimbangan atau persetujuan DPR (pemilihan hakim agung, pengangkatan duta dan penerimaan duta negara lain, pemilihan Pimpinan Komisi Pemberantasan Korupsi, dan sebagainya) yang lebih cenderung dimuati kepentingan politis. Untuk itulah pentingnya menempatkan DPD dalam kamar lain yang akan mengimbangi dominasi DPR.

Secara teoretis, hasil perubahan UUD 1945 belum memberikan pencerahan yang

lebih baik terhadap kehidupan ketatanegaraan Indonesia. Sejumlah rumusan pasal masih sulit dipahami oleh sebagian besar warga masyarakat. Pasal-pasal yang tidak lazim itu, hanya dapat dimengerti dan dipahami oleh kalangan terbatas, terutama oleh legislatif dan sekelompok warga masyarakat yang mempunyai pengetahuan *legal drafting*. Kelemahan pada proses amandemen karena lebih cenderung dimonopoli anggota MPR dengan tidak melibatkan warga masyarakat secara luas. Kelemahan lain adalah lemah dalam menyerap aspirasi rakyat secara luas, serta tidak ada *content draft* yang sistematis untuk didialogkan kepada publik secara ilmiah. Sejumlah pasal amandemen masih mengandung kepentingan tertentu bagi partai politik besar, bahkan multi-interpretasi, sehingga perlu dilakukan perubahan lanjutan atau sinkronisasi secara komprehensif.

Untuk menyempurnakan UUD 1945 perlu dilakukan perubahan komprehensif yang bukan hanya mendesain penguatan DPD dalam dua kamar (*bikameral system*) yang efektif, tetapi yang juga penguatan sistem presidensial, hak asasi manusia, otonomi daerah dan hubungan pemerintah pusat-daerah, pengelolaan sumber daya alam dan ekonomi, serta sistematika UUD 1945 yang sesuai dengan teori pembentukan konstitusi. UUD 1945 sebagai hukum dasar tetap butuh perbaikan sejalan dengan kebutuhan dan perkembangan kehidupan berbangsa dan bernegara.

Dalam melakukan perubahan komprehensif, prosesnya harus melibatkan partisipasi rakyat secara luas agar menghasilkan solusi emansipatoris. Empat kali perubahan UUD 1945 lebih cenderung menekankan pada aspek normatif yang bermuatan kepentingan jangka pendek dengan melupakan aspek sosiologis dan filosofis. Agar lebih ideal, perubahan komprehensif UUD 1945 seyogianya mengandung tiga nilai-nilai positif yang amat mendasar, yaitu paradigma baru, substansi baru yang mengandung kerangka fikir perbaikan negara hukum dan demokrasi, serta paradigma *checks and balances* terhadap perlunya akuntabilitas publik dalam menciptakan *good governance*.

(BRS-PS)

DAFTAR PUSTAKA

- Denny Indrayana. 2008. *Indonesian Constitutional Reform 1999-2002*. Kompas Book Publishing, Jakarta.
- Kusuma, RM.A.B. 2004. *Lahirnya Undang-Undang Dasar 1945*. Badan Penerbit Fakultas Hukum Universitas Indonesia, Jakarta.
- Jimly Asshiddiqie. 2007. *Konstitusi dan Ketatanegaraan Indonesia Kontemporer*. The Biography Institute, Jakarta.
- _____. 2008. *Memaju Negara Hukum yang Demokratis*. Sekretariat Jenderal dan Kepaniteraan Mahkamah Konstitusi, Jakarta.
- Marwan Mas, *Menanti Nasib Komisi Konstitusi*, Kompas, Edisi Rabu 30 Juli 2003, Jakarta.
- _____. *Keniscayaan Perubahan Komprehensif UUD 1945*. Seputar Indone-

sia. Edisi Kamis 19 Maret 2009, Jakarta.

_____. *Analisis Kelemahan dan Kelebihan Hasil Amandemen Undang-Undang Dasar 1945* (Hasil Penelitian). Media Hukum, Jurnal Ilmiah Hukum Terakreditasi. Volume 17 Nomor 2 Desember 2010, Fakultas Hukum Universitas Muhammadiyah, Yogyakarta.

Moh. Mahfud MD. 2001. *Dasar dan Struktur Ketatanegaraan Indonesia*. Edisi Revisi. Rineka Cipta, Jakarta.

Rondinelli dan Cheema. 1983. *Decentralitation and Development: Policy Implementation in Developing Countries*.